

# De la no intervención a la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos

## From Non-intervention to the Institutionalization Of Mexican Government Lobbying in the United States

JOSÉ DE JESÚS LÓPEZ ALMEJO\*

### RESUMEN

El objetivo general de este artículo es documentar el cambio de episteme dominante en la postura oficial del gobierno mexicano, respecto del cabildeo en Estados Unidos, el cual pasó de la negación del uso de esa herramienta, bajo la sombra del principio de no intervención, a incorporarla como práctica de uso constante en sus estrategias de presión. El cabildeo mexicano en Washington fue una antigua pero discreta práctica de la política exterior mexicana hasta 1990, cuando se retomó e institucionalizó abiertamente, en la medida que se volvió necesario para influir en algunas decisiones políticas estadounidenses que le afectaban a México. En conclusión, si en la administración de Salinas se inició este cambio de visión de la política exterior mexicana, en la de Vicente Fox se reconoció públicamente su necesidad y en la de Felipe Calderón se mantuvo e, incluso, se consolidó.

**Palabras clave:** no intervención, cabildeo, gobierno mexicano, sistema político estadounidense, institucionalización.

### ABSTRACT

This article's main objective is to document the change in the Mexican government's dominant, accepted view of lobbying in the U.S., which went from refusing to use it, following the principle of non-intervention, to its institutionalization and constant use as pressure strategies. Mexican lobbying in Washington was an old but discreet Mexican foreign policy practice until 1990; that was when it began to be used and openly institutionalized when it became necessary to influence certain decisions of our northern neighbor that affected Mexico. In conclusion, Salinas's administration began this change in Mexican foreign policy; Vicente Fox publicly acknowledged the need for it; and Felipe Calderon continued and even consolidated it.

**Key words:** non-intervention, lobbying, Mexican government, U.S. political system, institutionalization.

\* Profesor-investigador de tiempo completo, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI), Universidad Autónoma de Baja California (UABC), <jose.de.jesus.lopez.almejo@uabc.edu.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, el gobierno mexicano ha manejado la versión oficial de que en sus relaciones internacionales con el resto del mundo mantiene una postura no injerentista en la política interna de otros países. La narrativa dominante ha sostenido que México conduce su política exterior con base en siete principios, los cuales alcanzaron el rango constitucional a finales de los ochenta: 1) la no intervención, 2) la autodeterminación de los pueblos, 3) la solución pacífica de controversias internacionales, 4) la proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, 5) la igualdad jurídica de los estados, 6) la cooperación internacional para el desarrollo y 7) la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Rabasa, 2005).

El primero de los principios, el de “no intervención”, marcó en mayor medida que los demás la manera como México manejaría sus relaciones internacionales en el siglo xx –por lo menos, de forma oficial– tanto en el ámbito bilateral, como en el multilateral, por considerar que la injerencia en los asuntos de otros estados era violatoria de la autodeterminación de los pueblos (Green, 1999). Analistas como Antonio Carillo Flores (1978) consideran que la importancia de este principio está directamente relacionada con las experiencias traumáticas de intervenciones sufridas por México durante el siglo xix, debido al asedio de países como Estados Unidos, España y Francia, así como por compañías petroleras británicas y estadounidenses (Carillo, 1978: 121). Otros autores como Guadalupe González González (2007), sostienen que el conservadurismo oficialista mexicano respondía más a una lógica presidencialista que todo lo controlaba, en lo referente a que, entre menos se interviniera en los asuntos internos de otras naciones, más se reduciría la posibilidad de que otros gobiernos lo hicieran en México (González, 2007: 25-26).

Bajo esta idea, el rechazo oficial mexicano a recurrir al cabildeo para influir las decisiones estadounidenses traía consigo esta lógica autoproteccionista, a pesar de que en Estados Unidos esa práctica política no es mal vista. Esto cambió a inicios de los noventa, cuando Carlos Salinas de Gortari incorporó abiertamente el cabildeo a las estrategias de presión mexicana para lograr que se aprobara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el Congreso estadounidense.

En ese contexto, el objetivo general del presente artículo es documentar el cambio de episteme dominante en la postura oficial del gobierno mexicano respecto del cabildeo en Estados Unidos, la cual pasó de la negación del uso de esa herramienta para influir en las decisiones estadounidenses, a tomarla como práctica de uso constante en sus estrategias de presión. Para apuntalar este objetivo, la pregunta rectora que se plantea es, ¿qué factores propiciaron que el gobierno mexicano cambiara de posición, y pasara de la negación del uso del cabildeo a su institucionalización como

estrategia para influir en la política estadounidense? Como hipótesis de trabajo se sostiene que, aunque el gobierno mexicano negara oficialmente que recurría al cabildeo, debido a su principio de no intervención, tuvo que institucionalizar la práctica, al tiempo que se percató de su efectividad respecto de otras estrategias de presión, y de que esa opción no necesariamente representaba intervenir de manera injerencista, porque el marco legal estadounidense así lo permite: el TLCAN sólo fue el punto de partida.

La relevancia y pertinencia de un enfoque como el aquí propuesto consiste en aportar nuevos elementos de análisis respecto de las opciones del gobierno mexicano para recurrir a una práctica que no necesariamente viola o contradice sus principios constitucionales de política exterior, como el de la no intervención y el de la autodeterminación de los pueblos. Se parte aquí de la idea de que no hay injerencia si el mismo marco jurídico estadounidense permite el cabildeo y hay una regulación estricta al respecto que, incluso, contempla que los grupos de interés extranjeros, incluyendo los gobiernos, recurran a esa estrategia. Además, cuando se consultan las fuentes primarias, es posible observar el proceso evolutivo de la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Washington para impulsar sus intereses; de ahí la pertinencia de documentar que la práctica tiene lugar de manera permanente y que trasciende los sexenios, independientemente del partido en el poder en México.

La estrategia de investigación utilizada en este trabajo incorpora una búsqueda exhaustiva de información en fuentes primarias, como entrevistas a cabilderos profesionales, a diplomáticos, a congresistas y ex congresistas estadounidenses en Washington, así como los reportes semestrales de cabildeo que administra el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Cada firma de cabildeo que representa intereses de gobiernos extranjeros está obligada, por ley, a reportar ante esa institución los montos económicos que perciben por sus servicios, qué grupos de interés las contratan (corporaciones, sindicatos, individuos o gobiernos extranjeros) y cuánto duran los periodos en los que realizan sus gestiones.

En este orden de ideas, en la primera sección del trabajo se presenta el marco conceptual del cabildeo y se revisa un antecedente histórico mexicano; es decir, el de la administración de Álvaro Obregón para obtener el reconocimiento diplomático estadounidense en el periodo posrevolucionario a principios del siglo xx, el cual representa una evidencia de que la actividad no era totalmente ajena en el pasado. Después de esta experiencia, el cabildeo quedó olvidado, al menos oficialmente, en el accionar de los gobiernos mexicanos hasta 1990. Debido a ello, se documentan los casos de cabildeo mexicano de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox y Felipe Calderón, en razón de que son los tres presidentes que abiertamente anunciaron un interés por apuntalarlo como una estrategia que acompañaría su política exterior en Estados Unidos: estos tres presidentes tomaron una postura abierta, que

llevó el accionar del gobierno mexicano de la no intervención a la institucionalización del cabildeo en Estados Unidos.

## MARCO CONCEPTUAL

El cabildeo en Estados Unidos se concibe como una práctica de presión a la que recurren los grupos de interés para influir en la administración pública sobre decisiones que le afectan a un individuo, a un grupo de empresarios o a gobiernos extranjeros (Lowery, 2007: 31). Dicha actividad tiene una larga tradición histórica en este país, donde goza de protección legal al más alto nivel, pues la Primera Enmienda Constitucional otorga el derecho de petición al pueblo sobre sus gobernantes (Enmiendas Constitucionales de Estados Unidos, 1992).

De acuerdo con Jeffrey H. Birnbaum (2005: 319), el término cabildeo fue utilizado por primera vez en Estados Unidos en 1829, durante la administración del presidente Andrew Jackson, para referirse a la actividad de los grupos de presión que buscaban privilegios en favor de importantes banqueros neoyorquinos. Su primera regulación normativa se dio en 1876, cuando la Cámara Baja exigió, mediante una resolución, que los cabilderos registraran su actividad ante su secretariado (Clive, 1998: 504).

El nombre genérico de esta actividad proviene de Gran Bretaña, en cuyo Parlamento, principalmente en los vestíbulos o *lobbies* del edificio, tanto periodistas como representantes de grupos de interés esperaban a los legisladores para externarles sus intereses y ejercer presión sobre ellos (Birnbaum, 2005: 319). Debido a este origen conceptual, al cabildeo también se le conoce como *lobbying* o “hacer lobby”, y a quienes llevan a cabo esa actividad se les identifica en inglés como *lobistas* (cabilderos). En 1946, se creó la *Federal Regulation of Lobbying Act*, para normar el cabildeo en asuntos internos en el nivel parlamentario. No fue sino hasta 1995, en la época de Bill Clinton, cuando se aprobó la *Lobbying Disclosure Act* (LDA, por sus siglas en inglés), la cual incluía también las actividades de presión dirigidas hacia casi todos los funcionarios del Congreso, más allá de los congresistas.<sup>1</sup>

Gracias a la ampliación de la regulación del cabildeo, plasmada en la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act* de 1998, la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, y la *Lobbying Disclosure Act Guidance* de 2010, el marco legal se extendió para incluir también la presión que ejercían los *lobbies* sobre el Poder Ejecutivo en distintos niveles de gobierno (U. S. House of Representatives, 2010).

Un aspecto importante de la regulación del cabildeo en Estados Unidos es que también permite que los grupos de interés extranjeros (gobiernos, sindicatos, empresas)

<sup>1</sup> 2. U.S.C. 1602 (4), véase la sección completa de la ley, en lo referente a la rama legislativa.

promuevan sus agendas en ese país, por medio del contrato de *lobbies* o de agencias de relaciones públicas estadounidenses. El marco legal para los cabilderos que representan o quieren promover los intereses de grupos extranjeros, especialmente los de otros gobiernos, es la *Foreign Agents Registration Act* (FARA), creada en 1938 (U.S. Government, 2010: 252). Estos agentes deben registrarse ante el Departamento de Justicia.<sup>2</sup> Tienen la obligación de presentar informes sobre su actividad financiera y comercial.<sup>3</sup> Lógicamente, estos cabilderos deben estar disponibles y sujetos a la inspección que les requiera el Departamento de Justicia en cualquier momento.<sup>4</sup> El trabajo principal de estos grupos de presión será realizar cabildeo en pro de los gobiernos extranjeros.

Bajo esta ley, el Departamento de Justicia de Estados Unidos emite un reporte semestral el último día de junio y diciembre de cada año (en adelante, Reporte de la FARA), en el que publica qué firmas de cabildeo representan a qué grupos de interés extranjeros, cuánto dinero perciben por sus servicios, la duración de dicha relación laboral, así como las actividades específicas que realizan para promover los intereses de sus presentados. En caso de que una firma no registre sus actividades, ésta recibiría sanciones económicas y penales muy altas, incluso sería acusada de traición a la patria; de ahí la importancia de que los cabilderos que promueven intereses extranjeros cumplan estrictamente con la FARA (Atieh, 2010: 1054).

Debido a este factor, el gobierno estadounidense no considera como intervencionistas a otros gobiernos que intentan influir sus decisiones, pues la FARA provee el marco legal e institucional para que la práctica tenga lugar abiertamente. A pesar de ello y de que hubo a inicios del siglo xx un antecedente histórico de cómo incidir desde adentro en las decisiones políticas estadounidenses que le afectaban a México (el cabildeo de Obregón), a las élites políticas mexicanas les costó mucho trabajo entender esta apertura del vecino del norte hasta los años noventa. A partir de entonces, las diferentes administraciones del gobierno mexicano pasaron de la episteme dominante de la no intervención, a la institucionalización del cabildeo en Estados Unidos, como a continuación se documenta.

## LA POSICIÓN MEXICANA FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Históricamente, la mayoría de los análisis de la relación bilateral destacan lo que en principio es obvio: que es asimétrica, pues la balanza de fuerzas favorece a Estados

<sup>2</sup> 22. U.S.C. 611 (b) y (c).

<sup>3</sup> 22. U.S.C. 612.

<sup>4</sup> 22. U.S.C. 615.

Unidos por ser la superpotencia mundial, por sus capacidades materiales y por el alcance de sus decisiones en el planeta. Sin embargo, estudiosos como Mario Ojeda sostienen que, a pesar de la asimetría, Estados Unidos reconocía y aceptaba la necesidad de México a disentir de la política estadounidense en todo lo que le resultara fundamental a México, siendo importante, mas no imprescindible para Estados Unidos, a cambio de que México cooperara con ese país en todo lo que, siendo fundamental o importante para el vecino del norte, no lo fuera para México (Ojeda, 2010: 93).

Coexistir y convivir con un vecino tan poderoso, expansivo, hostil y que marca diferentes pautas en la relación bilateral ha sido complejo, pues las concepciones del mundo que ambos actores tienen son muy diferentes, y eso ha orillado a México a desarrollar una conducta defensiva y reactiva frente a Estados Unidos. Por citar un ejemplo, México ha sido invadido militarmente en tres ocasiones por su vecino del norte, siendo la de 1846-1848 la más traumática para la narrativa histórica mexicana, pues al concluir esta guerra con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, México perdió más de la mitad de su territorio (Krauze, 2002: 96).

A la postre, Estados Unidos ocupó militarmente el puerto de Veracruz, con el argumento de que ayudaría a los revolucionarios a derrocar a Victoriano Huerta en 1914 y se quedó durante seis meses, a pesar del rechazo de Venustiano Carranza (jefe revolucionario). Nuevamente, en 1916, con la Expedición Punitiva, el ejército estadounidense ingresó a territorio mexicano para saldar cuentas con Pancho Villa, el revolucionario que cruzó la frontera para atacar Columbus, en respuesta a que el gobierno de Woodrow Wilson había reconocido a Venustiano Carranza y no a él como el jefe del ejército constitucionalista, pero nunca lo encontró (Aguilar y Meyer, 1989).

Esos vaivenes en la historia de la relación bilateral hicieron que México mantuviera una actuación de recato y precaución frente a Estados Unidos, en la que decidió apearse a principios conservadores de política exterior que lo llevaron a mantener una posición defensiva frente a cualquier amenaza proveniente del vecino del norte, durante la mayor parte del siglo xx. Todos y cada uno de ellos emergieron históricamente de la narrativa construida en torno a hitos de soberanía y seguridad nacional.

En este contexto, temas como la migración, la seguridad y, principalmente, el comercio, sobre todo desde 1994 con el TLCAN, han marcado la agenda bilateral y motivaron la opción de recurrir al cabildeo en Washington para apuntalarlos. Al explorar esto, conviene subrayar que, si bien el gobierno mexicano antepuso durante la mayor parte del siglo xx el principio de no intervención y decidió llevar sus relaciones bilaterales sin intermediarios a través de sus diplomáticos, cuando ha decidido recurrir al cabildeo en Washington lo ha hecho con efectividad, lo que motivó que institucionalizara esa práctica.

## ANTECEDENTE HISTÓRICO: CABILDEO MEXICANO EN LA ÉPOCA DE ÁLVARO OBREGÓN

De acuerdo con Alan Knight (1997), el cabildeo en Washington ha sido una antigua pero olvidada práctica de la tradición mexicana del siglo xx hasta la década de los noventa, cuando se retomó públicamente, debido al auge de los asuntos bilaterales *intermésticos*, como la migración, el narcotráfico y la sociedad comercial, en la medida en que la participación mexicana se volvió necesaria en el contexto político interno del vecino del norte. Uno de esos momentos históricos se vivió precisamente al inicio del proceso posrevolucionario, justo cuando Álvaro Obregón se convirtió en presidente de la República, al inicio de los años veinte, pero se dio cuenta que necesitaba dos cosas vinculadas entre sí para consolidar su gobierno: por un lado, el reconocimiento oficial de Estados Unidos a su administración y, por el otro, el acceso a recursos económicos para adquirir armamento, en aras de apaciguar al México que el periodista estadounidense John Kenneth Turner (1908) había definido como “bárbaro”.

Como Estados Unidos era una fuente de acceso al armamento para los grupos políticos que se enfrentaron en la Revolución mexicana, su reconocimiento diplomático era muy importante para evitar que se convirtiera en aliado o proveedor de armas de los enemigos del gobierno emergente (Hall, 2000). Consciente de ello, el presidente estadounidense Woodrow Wilson aprovechó el contexto histórico para presionar a Álvaro Obregón, con la finalidad de revertir los temas sensibles para la opinión pública y las empresas estadounidenses, como evitar la aplicación del artículo 27 constitucional en lo relacionado a la cuestión agraria y del subsuelo que afectaban sus intereses petroleros; y los reclamos de pagos a sus nacionales por los conflictos bélicos mexicanos, no sólo desde la Revolución mexicana, sino desde 1868 (Serrano, 2012).

El panorama interno era complicado para lograr que las demandas estadounidenses tuvieran respaldo legislativo en el Congreso mexicano, en un momento en el que se necesitaban reformas constitucionales para lograrlo. Justo en ese contexto, Obregón tuvo que recurrir a otras estrategias para obtener el reconocimiento diplomático del vecino del norte, sin otorgar dolorosas concesiones a cambio: entiéndase cabildeo, aunque en aquella época aún no estaba tan regulado. Jesús Velasco (1999) propone que la salida más viable que encontró Obregón para lograrlo –a pesar de las duras condiciones que le imponía el gobierno estadounidense y del sentimiento anti-mexicano reinante en Estados Unidos en esa época– fue cultivar las buenas relaciones que se tenían desde la administración de Carranza con los intelectuales liberales de la izquierda de ese país, como el novelista John Dos Passos; el filósofo, John Dewey; el experto en asuntos hispanos Waldo Frank; el poeta Joseph Freeman; el periodista y gobernador de Alaska Ernest Gruening; el activista Robert Haberman;

la periodista Katherine Anne Porter; el historiador Frank Tannenbaum; el periodista Bertram Wolfe y su esposa, la escritora Ella Wolfe, por citar a los más destacados (Velasco, 1999). Para ellos, el México posrevolucionario era un caso de estudio que probaba sus puntos de vista y compromisos ideológicos, en el que se observarían las transformaciones y reformas sociales que podrían ser implementadas en Estados Unidos sin una revolución; por lo tanto, ellos eran los principales interesados en que a México le fuera bien (Montfort, 2006).

En ese contexto, Obregón diseñó una estrategia de cinco puntos para influir en la política de Estados Unidos: 1) llevar a cabo una campaña de relaciones públicas a través de la Agencia Financiera del Gobierno de México en Nueva York (FAMNY); 2) formar coaliciones con grupos de interés nacionales, 3) recurrir a intermediarios estadounidenses para promover intereses mexicanos (léase intelectuales), 4) promover los intereses de México a través de los consulados mexicanos y 5) fortalecer las relaciones con los mexicanos y mexicoamericanos del otro lado de la frontera (Velasco, 1999: 643). Como el reto era mayúsculo, el mejor canal para lograrlo eran, principalmente, los intelectuales estadounidenses radicados en México, quienes, a través de su infraestructura de comunicación (revistas y periódicos, audiencias, círculos sociales, clubes organizados y acceso a funcionarios del gobierno estadounidense de alto nivel) influirían a la opinión pública en favor de México (Velasco, 1999: 644).

El caso más relevante al respecto lo representa Robert Haberman, quien cabildeó en favor de México ante el movimiento sindical, que contaba entre sus filas con figuras políticas radicales y liberales (Velasco, 1999: 649). Para Velasco es importante destacar el trabajo de Haberman, ya que fue él quien vinculó a la Confederación Obrera Mexicana (CROM) con la Federación Americana del Trabajo (AFL), lo cual fue trascendente para Obregón, porque desde el siglo XIX la AFL se opuso permanentemente al intervencionismo estadounidense, y porque sus líderes fueron los intermediarios ineludibles entre el gobierno mexicano y su contraparte (Andrews, 1991).

Velasco subraya que Haberman conectó a México con Estados Unidos en, al menos, cuatro diferentes maneras: 1) asesoró a los políticos mexicanos sobre la implementación de ciertas políticas gestadas en su país, 2) escribió numerosos artículos de apoyo a la administración de Obregón y de rechazo al intervencionismo estadounidense, 3) ayudó a establecer vínculos entre movimientos obrero-sindicales de ambos países y 4) defendió los intereses mexicanos en Estados Unidos, al mismo tiempo que surtió de información al Departamento de Justicia y al movimiento obrero estadounidense acerca de México (Velasco, 1999: 652).

Al respecto, la historiadora Bárbara Tanenbaum señala que “la ventaja para Obregón de aliarse con los intelectuales para lograr el reconocimiento estadounidense a su gobierno era el prestigio de éstos en Estados Unidos, lo que legitimaba la



postura mexicana, su buena disposición hacia México y el conocimiento profundo que tenían acerca de cómo se manejaban en la época los asuntos políticos en Washington”.<sup>5</sup> Irónicamente, a pesar del éxito de esta experiencia histórica, los gobiernos mexicanos sucesores no recurrieron de nuevo, al menos no de manera oficial, al cabildeo ni pública ni abiertamente durante casi todo el siglo xx. En su lugar, las autoridades mexicanas otorgaron mayor importancia a manejar las relaciones bilaterales con Estados Unidos sólo entre funcionarios de alto nivel, a través de los cuerpos diplomáticos. Fue la necesidad de lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense, décadas más tarde, lo que motivó al gobierno mexicano a recurrir nuevamente a esta herramienta.

## EL CABILDEO MEXICANO (CONTRATADO CON LOBBIES)

### Cabildeo en el sexenio de Carlos Salinas

Después de ese antecedente histórico, difícilmente se encuentra en el siglo xx otro ejemplo de cabildeo más agresivo y mejor diseñado que el de la administración de Carlos Salinas de Gortari para impulsar, en el Congreso del país vecino, la autorización al presidente Bush para negociar el TLCAN con México por la vía rápida (Bertrab, 1997). En palabras de Todd Eisenstadt (1992: 181), reconocido experto en el tema, “México contrató los servicios de políticos estadounidenses avezados de ambos partidos, de consultores especializados en cuestiones comerciales y legales, y de la importante firma de relaciones públicas Burson-Marstellers para que encabezaran la campaña multimillonaria dirigida a la opinión pública estadounidense”.

Para Bertrab, Salinas de Gortari aplicó la política del revisionismo diplomático o, dicho de otra manera, la reinterpretación del principio de no intervención, y al ser consciente de la asimetría de poderes frente al vecino del norte, decidió sacarle el mayor provecho posible en el marco permitido por el mismo sistema estadounidense. Habría entonces un vuelco mexicano en la interpretación del principio de no intervención para intervenir en las decisiones internas de Estados Unidos (Bertrab, 1997: 181-182).

El temor mexicano a cabildear abiertamente en Estados Unidos se había incrementado en los años ochenta, con el escándalo del caso Deaver (Tolchin, 1986). De acuerdo con Todd Eisenstadt, Michael K. Deaver había sido socio de Hannaford (líder de una de las primeras firmas contratadas por el presidente Miguel de la Madrid

<sup>5</sup> Bárbara Tanenbaum, especialista en historia de México de la División de Estudios Hispánicos en la Biblioteca del Congreso (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de mayo de 2014).

para el cabildeo de bajo perfil en pro de México acerca de asuntos fronterizos en el Congreso estadounidense), así como ex jefe adjunto de personal de la Casa Blanca. Por sus credenciales, Deaver fue contratado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) por 62 500 dólares para monitorear asuntos económicos, como la adhesión de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), las tarifas por importación de petróleo y los préstamos del Banco Mundial (Eisenstadt, 1992: 681).

Deaver fue detenido en 1987 por las autoridades estadounidenses acusado de perjurio contra su gobierno en favor de Canadá y por mentir a los subcomités del Congreso acerca de las actividades que realizaba en nombre de sus clientes; México era uno de ellos (Eisenstadt, 1992: 682). El suceso generó dudas entre los diplomáticos mexicanos y funcionarios de alto nivel sobre la pertinencia de recurrir a esa práctica por temor a represalias del gobierno estadounidense, y porque además había pagado una cantidad importante sin recibir un beneficio tangente (Hijuelos, 1988: 462).

El panorama cambió, dos años después, con la llegada de Carlos Salinas, pues él echaría a andar el programa más ambicioso de la historia mexicana para influir en la política estadounidense. Salinas inició con una gran campaña de relaciones públicas para revertir los efectos negativos existentes en ese país acerca de la imagen de México, campaña que encabezó la firma Burson-Marsteller. Además, fue Salinas quien promovió para tal efecto una reingeniería institucional a la Embajada de México en Washington, al crear una oficina dedicada exclusivamente a promover el TLCAN, por lo que elevaría al jefe de esa oficina para las relaciones con el Congreso a rango de ministro.<sup>6</sup>

Al amparo del ambicioso programa de “modernización” de México, Salinas se anticipó a las acusaciones que le pudieran hacer los medios estadounidenses al momento de impulsar el TLCAN, al atender desde 1989 los temas del tráfico de drogas; al poner fin a la reforma agraria tras la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales; al establecer mecanismos para la protección de los delfines, en aras de resolver el bloqueo del atún; al arrancar el Programa Nacional de Solidaridad y al acercarse a la Iglesia católica (de la que sus antecesores se habían distanciado).<sup>7</sup>

De acuerdo con Richard Moore, vicepresidente de Burson-Marsteller y administrador de la cuenta México, no hubiera habido una campaña de relaciones públicas exitosa, por ambiciosa que ésta fuera, si los cambios que promovió Salinas no tuvieran algo de la legitimidad para respaldar su cabildeo en Estados Unidos, pues de ahí se partió para cambiar las percepciones del público estadounidense antes de abordar a los congresistas para la aprobación del TLCAN (Eisenstadt, 1992: 690). Este mismo

<sup>6</sup> Miguel Eduardo Rea, exconsejero de la Embajada de México en Washington, D.C., y secretario de la Jefatura de Cancillería (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de enero de 2014).

<sup>7</sup> Bárbara Tanenbaum, especialista en historia de México de la División de Estudios Hispánicos en la Biblioteca del Congreso (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de mayo de 2014).

interlocutor señaló que el trabajo de su firma, además de coordinar las relaciones públicas de México, era ayudar a los funcionarios mexicanos a identificar a los personajes clave en Washington, a determinar qué tipo de reuniones necesitaban y a darles la información requerida sobre cada paso a realizar, a través de memoranda, en la que se desglosaban los posibles efectos de los diferentes caminos que se eligieran. Una vez orientado, el gobierno mexicano determinaba qué acciones tomar (Eisenstadt, 1992: 693).

Patricia Escamilla Hamm (2001: 89) identifica tres etapas para la consecución del TLCAN: la primera va de enero de 1990 a mayo de 1991, e implica pláticas y procesos preliminares antes de que las negociaciones empezaran. Durante esta fase, la controversia política era si el Congreso estadounidense permitiría o no al presidente Bush la autoridad del *fast track* para negociar el TLCAN con sus contrapartes canadiense y mexicana; objetivo que se logró gracias al cabildeo mexicano, pues Bush lo había solicitado desde marzo de 1991, pero el Congreso lo aceptó hasta mayo de 1991, bajo intensas presiones. La segunda fase que Escamilla identifica es la que va de junio de 1991 a diciembre de 1992, que tuvo lugar en el contexto del proceso electoral presidencial de 1992 (Escamilla, 2001: 90). Ésta involucra negociaciones formales entre ambos líderes, Salinas-Bush. La tercera etapa va de enero a noviembre de 1993, la cual implicó el proceso de ratificación del TLCAN por parte del Congreso para que se implementara en la legislación (Escamilla, 2001: 91). De acuerdo con esta autora, en dicha etapa se dio la batalla madre entre quienes apoyaban el tratado y sus detractores (Escamilla, 2001: 91).

Una de las acciones del gobierno mexicano fue la de hacer uso de los cuarenta y un consulados que tenía en esa época en Estados Unidos, para que activamente difundieran entre la población de origen mexicano la importancia de apoyar el TLCAN, lo que, a juicio de Eisenstadt, le dio un carácter étnico a la promoción (Eisenstadt, 1992: 695). La campaña tuvo un costo total de entre setenta y cinco y cien millones de dólares, según cálculos de Eisenstadt, de los cuales sólo alrededor de ocho millones provinieron del gobierno mexicano en 1991 para cabildeo (Eisenstadt, 1992: 697). El resto fue asignado en la promoción de imagen, proyección de los negocios en ambos países y, principalmente, al turismo, sector que históricamente cuenta con un avezado grupo de promotores por la importancia del turismo proveniente de Estados Unidos hacia México (Eisenstadt, 1992).

Arturo Santamaría (1998: 276) señala, por su parte, que la suma ascendió a trece millones de dólares, 25 por ciento de los cuales se destinaron a cabildeo, 50 por ciento al pago a los abogados que redactaron las dos mil páginas del TLCAN y el otro 25 por ciento a la campaña de relaciones públicas. Santamaría subraya también que Antonio Argüelles, quien era oficial mayor de la Secofi, reportó en su comparecencia

ante la Cámara de Diputados que el gasto total del gobierno mexicano para que se aprobara el TLCAN había sido de 97.6 millones entre 1990 y 1993 (Santamaría, 1998: 276). Al respecto, Jorge I. Domínguez señala que buena parte de esa cantidad también fue financiada por el sector empresarial mexicano bajo la coordinación del Estado, pues los empresarios serían principalmente los beneficiados con la aprobación del TLCAN (Dominguez, 1997: 191).

Consciente de que los procesos comunicativos y las pautas institucionales son muy importantes en Estados Unidos, el gobierno salinista se centró, primero, en reducir los puntos negativos que se tuvieran sobre México en aquel país para combatir de manera anticipada el golpeteo mediático que habría durante la negociación del TLCAN, tanto en México, como en Estados Unidos, que era donde más importaba reducir las objeciones al mismo. La idea era jugar con entendimientos compartidos en los mismos términos estadounidenses para adquirir el estatus de una contraparte legítima, y para que se percibiera al gobierno mexicano como un jugador que estaba ya a la altura de las circunstancias.<sup>8</sup>

Recuperando las palabras de Eisenstadt, es notorio que “el cabildeo institucionalizado de México surgió, en gran medida, como producto de circunstancias económicas más que políticas, y sigue siendo el agente de la transformación económica del país, el cual no se ha complementado totalmente en la esfera política” (Eisenstadt, 1992: 700).

Otros resultados importantes del cabildeo mexicano, además del TLCAN, fueron los cambios estructurales en la manera de acercarse al gobierno de Estados Unidos mediante firmas profesionales de cabildeo y relaciones públicas. El gobierno mexicano ganó experiencia también en el acercamiento a la diáspora a través de programas que encabezó la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que implicó tener una presencia activa en Estados Unidos.

Al respecto, Jesús Silva-Herzog (2005: 38) subraya que la década de los noventa no sólo fue el momento en que el gobierno mexicano descubrió cómo hacer cabildeo en Washington al negociar con éxito el TLCAN, sino también cuando México se percató de que había también otros aliados importantes en ese país entre corporativos, medios de comunicación y *think tanks* estadounidenses. De ahí que la administración zedillista mantuviera también las estructuras de cabildeo del sexenio salinista para darle continuidad a sus proyectos, aunque con menor intensidad, en un contexto político de problemas internos, como la crisis económica de 1994, la pérdida de control de su partido en el Congreso en 1997 y los problemas de seguridad en los estados

<sup>8</sup> Karen Antebi, exconsejera de Asuntos Económicos de la embajada mexicana en Washington, D.C. Antebi fue miembro del grupo negociador del gobierno mexicano para las negociaciones del TLCAN entre 1991-1993 (entrevista del autor, Washington, D.C., 1° de mayo de 2014).

sureños de México; sucesos que llevaron al gobierno de Zedillo a volcar su atención en la política interna. En conjunto, “fueron problemas que distrajerón nuestra atención y perdimos continuidad en la formación y mantenimiento de las redes de cabildeo que habíamos logrado con Salinas durante el proceso de gestión para la aprobación del TLCAN”.<sup>9</sup>

De acuerdo con los reportes de la FARA, entre 1995 y 2000, México destinó casi veintisiete millones de dólares durante todo el sexenio, siendo 1997 el de mayor inversión (6.2 millones) y 1999 el de menor gasto en ese rubro (2.4 millones) (U.S. Department of Justice, 2014). La administración zedillista mantuvo el contrato hasta con el 20 por ciento de las firmas de la administración de Salinas, aunque conviene señalar que esos grupos mantendrían su relación laboral con México también durante las administraciones panistas (U.S. Department of Justice, 2014).

### Cabildeo en el sexenio de Vicente Fox

El entonces presidente Vicente Fox declaró abiertamente en 2000 que impulsaría un cambio en la concepción e interpretación de los principios de política exterior de México, dos de los cuales se refieren a la “no intervención” y “autodeterminación de los pueblos”.<sup>10</sup> Así, se reinterpretaría la manera clásica de interactuar con el mundo a partir de estos principios, y se asumiría una actitud más fuerte para plantear los temas de interés de México en la relación bilateral con Estados Unidos, en la que históricamente había sido renuente a cabildear de manera abierta.

El contexto era favorable para este gobierno, ya que se había logrado la transición partidista, que terminó después de setenta y un años de continuas administraciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que le dio el “bono democrático” para promover una imagen diferente del México del nuevo siglo (Ojeda, 2007: 868). En el discurso, los tres ejes de su propuesta para América del Norte fueron el fortalecimiento de la relación con Estados Unidos en materia comercial, el impulso de una reforma migratoria en favor de la comunidad de origen mexicano y la seguridad fronteriza.

La reinterpretación de los principios de dicha política consistía en que, a partir de ese momento, se tomaría una postura más activa para influir el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos en todo lo referente a México. Dicho de otra manera,

<sup>9</sup> Embajador Enrique Berruga Filloy, subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte (2000-2003) (entrevista del autor, Washington, D.C., 7 de enero de 2014).

<sup>10</sup> Discurso inaugural como presidente en la Cámara de Diputados, 1º de diciembre de 2000.

se desarrollaría un cabildeo activo dentro del marco que la ley estadounidense permite (directa e indirectamente) apuntalar los intereses de cada actor. Además, este enfoque tenía sentido porque Vicente Fox reconocía públicamente la necesidad de virar hacia esta estrategia.

El reporte de la FARA de 2001 evidencia que la Embajada de México en Washington, así como la empresa petrolera paraestatal Pemex y el Senado mexicano, invirtieron recursos en cabildeo para promover el fortalecimiento de la relación bilateral, inversión extranjera directa en México y la implementación paulatina de las diversas cláusulas comerciales provenientes del TLCAN (U.S. Department of Justice, 2014). Derivado de ello, los temas del transporte transfronterizo, la implementación de la Ley de Promoción e Investigación sobre los beneficios o perjuicios del aguacate hass, la importación del aguacate mexicano y el proyecto de ley del Trabajo HI-IH de asignaciones de ayuda externa, así como la detención de camiones mexicanos con mercancía perecedera, a manos de autoridades estadounidenses que incumplían con los acuerdos del TLCAN, ocuparon buena parte de las atenciones del cabildeo mexicano a partir de este año (U.S. Department of Justice, 2015).

En general, el gasto total sexenal proveniente directamente de partidas del gobierno foxista para cabildeo en Estados Unidos, según los reportes de la FARA, fue de poco más de 17.8 millones de dólares. Esto, en cierta medida, muestra que no hubo proporcionalidad entre el reconocimiento público del presidente Fox de la necesidad de recurrir permanentemente al cabildeo como estrategia de su política exterior frente a su vecino del norte y su materialización en los hechos.

Tres bloques temáticos fueron los más promovidos o defendidos: el tema principal fue la supervisión de proyectos que afectarían a la agricultura mexicana, y la Iniciativa sobre Seguridad Alimentaria y cuestiones de comercio agrícola en el contexto del TLCAN. El gasto en cabildeo en este rubro representó el 36.5 por ciento del total del sexenio. Complementario a esto, se pidió a los bufetes de cabildeo que gestionaran encuentros frecuentes entre los funcionarios de ambos países para mantener una comunicación directa constante en torno al impulsar de un comercio justo recíproco y que se respetaran todas las cláusulas del acuerdo comercial (U.S. Department of Justice, 2015).

Otro de los datos interesantes que arrojan los informes es que el gobierno mexicano mantuvo relaciones duraderas con sus firmas contratadas para los sectores de mayor interés. La Sagarpa trabajó con Manatt, Phelps & Phillips, en los cinco primeros años, aunque en 2006 estableció contrato con Greenberg Traurig, LLP, la cual continuaría durante todo el sexenio de Felipe Calderón. En esta firma se invirtió un poco más de 5.4 millones de dólares y los temas que más se cabildearon fueron el comercio justo del aguacate, la ley agrícola de Estados Unidos, el transporte transfronterizo y el impulso del comercio agrícola mexicano (U.S. Department of Justice, 2015).

La Embajada de México trabajó, por lo general, con Public Strategies Washington, Inc., para cabildar la política comercial de Estados Unidos en lo referente a la implementación de acuerdos pertenecientes a TLCAN, en la que invirtió hasta 1.1 millón de dólares. Por su parte, el Senado estableció una relación permanente con DLA Piper Rudnick US LLP para la promoción del fortalecimiento de la relación bilateral, mientras que la Secofi, aunque recurrió a varias firmas, en la que más invirtió fue en Shaw Pittman LLP, en la que gastó cerca de 3.4 millones de dólares en ese sexenio (U.S. Department of Justice, 2015).

Aunque el cabildeo en Estados Unidos no empezó con Vicente Fox como acción recurrente, cabe destacar que en su gestión se dio un proceso de institucionalización de la práctica por la continuidad que hubo, y que también se registró un aumento en el número de secretarías y gobiernos estatales, incluido el Senado mexicano, que recurrieron más a menudo al cabildeo para acercarse al Congreso estadounidense. Sin embargo, lo que los reportes de la FARA permiten observar también es que la realidad se impuso. El dinero invertido fue mínimo y aquello en lo que mayormente se enfocó el cabildeo fue en la supervisión de proyectos que afectaran a la agricultura mexicana en el contexto del TLCAN, en el fortalecimiento de la relación bilateral en materia política y, en menor medida, en la reforma migratoria.

### Cabildeo en el sexenio de Felipe Calderón

En cuanto a la política exterior mexicana en el sexenio de Felipe Calderón, plasmada en el quinto eje del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Democracia efectiva y política exterior responsable” (Presidencia de la República, 2012) se pusieron cuatro temas como prioridad: la política exterior como palanca para el desarrollo nacional, el papel activo de México en la construcción del orden mundial, la diversificación de la agenda de la política exterior y la atención a los mexicanos en el exterior y migración. Estos dos últimos fueron ligados directamente a la relación bilateral con Estados Unidos.

De hecho, en su segundo informe de gobierno, presentado en diciembre de 2008, Felipe Calderón aseguró que se habían establecido estrategias orientadas a aprovechar las oportunidades del proceso de globalización de manera congruente con los intereses de la nación y respetuosa de las obligaciones del Estado mexicano con la comunidad internacional (Presidencia de la República, 2012). De acuerdo con esta lógica, habría más México en el mundo y más mundo en México. Ése fue su grito de “guerra” para apuntalar no sólo el perfil de su política exterior, sino también el comercio internacional, la promoción del turismo y la atracción de nuevas tecnologías,

así como inversiones productivas que permitieran la generación de más empleos mejor remunerados (Presidencia de la República, 2012).

En ese contexto, lejos de frenar las inversiones que iniciaron durante el mandato de Vicente Fox en materia de cabildeo, Felipe Calderón las continuó e, incluso, triplicó en diversos rubros; es decir, mantuvo la reinterpretación de los principios de política exterior que Fox había anunciado seis años antes, y la postura de influir el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos respecto de México a través del cabildeo. Aunque el promedio anual de dinero invertido en cabildeo entre 2006-2008 había sido de dos y medio millones de dólares, la cifra aumentó en 2009 a poco más de 3.4 millones de dólares y, por primera vez, la Embajada de México en Washington se colocó entre las tres primeras agencias del gobierno mexicano que más invirtieron en cabildeo durante ese año, sólo por debajo de la Sagarpa.

Una novedad que apareció a partir de 2009, y que en adelante acompañaría al resto de los temas que se cabildaron por parte del gobierno mexicano, fue el cumplimiento del fallo Avena por parte de las autoridades estadounidenses, por medio de la firma Kuykendall & Associates. (U.S. Department of Justice, 2014). El fallo Avena se refiere a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia favorable a México, dictado el 31 de marzo de 2004, el cual puso fin a un litigio que inició el gobierno mexicano contra el de Estados Unidos el 9 de enero de 2003, por el incumplimiento estadounidense de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, al condenar a cincuenta y dos mexicanos a pena de muerte, sin el debido proceso de la notificación consular, cuatro de los cuales han sido ejecutados hasta 2015. Con ello se violó el artículo 36 de esta Convención, el cual establece la prerrogativa de todos los detenidos extranjeros a ser informados de su derecho a la protección y asistencia consular (Gómez, 2005).

Por otro lado, para fortalecer el cabildeo contra las alertas de viaje a México, emitidas por el Departamento de Estado, el gobierno mexicano incrementó diametralmente la inversión en relaciones públicas para posicionar positivamente la imagen de México en medios de comunicación estadounidense y en el monitoreo de las alertas como parte de la campaña para atraer a una mayor cantidad de turismo, como una forma de contrarrestar los efectos negativos de las imágenes que circularon por todo el mundo en el contexto de la guerra contra el narcotráfico. La idea fue anticipar dichas alertas para detenerlas y reducir daños al turismo en México con su mediatización.

Nuevamente, entre 1991 y 1993, cuando se cabildeó con intensidad el TLCAN, la inversión calderonista tan sólo en 2011 rebasó los treinta y cinco millones de dólares. Desde 1993 no se invertía esa cantidad en materia de cabildeo y relaciones públicas para contrarrestar los efectos negativos en la imagen del país (U.S. Department of Justice, 2011). Cabe señalar también que el segundo tema en el que se invirtió de nuevo otra cantidad que rebasaba el promedio anual de ambos sexenios, fue la implementación



del caso Avena, pues de nueva cuenta casi se alcanzó la cantidad de cuatro millones de dólares (U.S. Department of Justice, 2011). En general, el gasto total sexenal proveniente directamente de partidas del gobierno de Calderón para cabildeo en Estados Unidos entre 2007 y 2012 fue de 57.1 millones de dólares, tres veces más que la suma invertida en este mismo rubro que durante la administración de Vicente Fox (U.S. Department of Justice, 2012).

Tres bloques temáticos fueron los más promovidos o defendidos por la administración de Calderón: el primero fue fortalecer las relaciones públicas, con presencia en medios y monitoreo de las actividades del Congreso o del Departamento de Estado, en torno a las alertas emitidas para no visitar sitios mexicanos afectados por el crimen organizado, para lo cual se destinaron 26.7 millones de dólares, 47 por ciento del gasto total del sexenio.

El segundo bloque fue impulsar el respeto al fallo Avena, pues México no redujo la presión para lograr que Estados Unidos obligara a Texas a cumplir con la resolución. El gasto total publicado en el Reporte de la FARA hasta junio de 2012 fue de 11.9 millones de dólares, lo que representa un 21 por ciento del total del sexenio para cabildeo. Al respecto, existen dudas entre algunos críticos acerca de si el cabildeo ha sido efectivo o no en el caso Avena, puesto que, a pesar de haberse ganado el litigio, las ejecuciones siguen, debido a que los estados de Texas, California y Florida, entre otros, no reconocen la resolución de la Corte Internacional de Justicia, pues apelan a su autonomía como entidades federativas, autónomas del gobierno federal estadounidense.

El tercer bloque que ocupó espacio en las preocupaciones del gobierno mexicano fue el monitoreo de proyectos que afectaran a la agricultura mexicana en el contexto de la implementación del TLCAN. El gasto en cabildeo en este rubro fue de 8.5 millones de dólares y representó el 13.64 por ciento del total del sexenio. La estrategia de supervisar para anticipar siguió siendo central (U.S. Department of Justice, 2012).

Otro de los datos importantes que arrojan los reportes de la FARA es que el gobierno mexicano volvió a mantener relaciones duraderas con sus firmas contratadas para los sectores de mayor interés y reforzó otras relaciones mediante firmas para ampliar la cobertura de los temas de manera transexenal. Un ejemplo es el de la Embajada de México que, por lo general, había trabajado con Public Strategies Washington, Inc., y la mantuvo para cabildear la política comercial de Estados Unidos sobre la implementación de acuerdos pertenecientes al TLCAN, no sólo desde el sexenio previo, sino desde el mandato de Carlos Salinas de Gortari. En ese orden de ideas, el gobierno mexicano tuvo que recurrir también de manera fija a los servicios de Kuykendall & Associates para coordinar la estrategia de cabildeo y representación legal en el caso Avena. Ésta, a su vez, se encarga de subcontratar a otras firmas de cabildeo gestionar ante los gobiernos y las cortes estatales (U.S. Department of Justice, 2012).

Aunque Felipe Calderón no hizo tanto alarde como Vicente Fox sobre la reinterpretación de los principios de política exterior para recurrir al cabildeo tradicional e influir en las decisiones del gobierno estadounidense en temas específicos, lo cierto es que triplicó el gasto de su antecesor en ese rubro. La razón de este incremento obedece al hecho de haber dado continuidad a temas que ya se cabildeaban desde los mandatos de Salinas, Zedillo y Fox, y porque también Calderón impulsó los de su propia agenda.

Cabe destacar que, a pesar de que Calderón apareció constantemente en los medios de comunicación demandando a Estados Unidos que regulara la venta de armas o que asumiera su responsabilidad en la lucha contra el narco como país consumidor de drogas, México no destinó recursos a cabildear esos temas o, al menos, no aparece en la información publicada en el reporte de la FARA. Con excepción de una sola mención en ese reporte –el de cabildeo por la Iniciativa Mérida– que no recuperamos aquí porque ni consta el monto pagado, la estrategia en ese rubro se dirigió sobre todo a los funcionarios de la Casa Blanca, a quienes se acercó directamente a través de los canales formales que existen entre gobiernos.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se apreció a lo largo de este artículo, se presenta evidencia basada en fuentes primarias, lo que permite concluir que la hipótesis de trabajo se demuestra, pues, aunque el gobierno mexicano se negó oficialmente a recurrir al cabildeo, debido a su principio de no intervención, debió institucionalizar esa práctica, al tiempo que se percató de su efectividad respecto de otras estrategias de presión, y de que esa opción no necesariamente representaba intervenir de manera injerencista, porque el marco legal estadounidense así lo permite: el TLCAN fue tan sólo el punto de partida durante la administración salinista.

En el caso de Vicente Fox, el tema en el cual se concentraron los esfuerzos de cabildeo fue asegurar que en Estados Unidos se aplicaran las cláusulas del TLCAN. Por otro lado, para la administración calderonista los temas centrales por impulsar fueron el respeto estadounidense al fallo Avena y disminuir las alertas de viaje a México que emitió el Departamento de Estado.

Después del antecedente histórico de un caso de éxito de cabildeo –el de Obregón por el reconocimiento a su gobierno a través de los intelectuales estadounidenses–, México se negó oficialmente durante el siglo XX a recurrir a esta práctica de influir en las decisiones del vecino del norte para no ser calificado de injerencista. Sin embargo, en la campaña para el TLCAN, el gobierno mexicano mostró que tiene la

capacidad de incidir en las decisiones del vecino del norte cuando se lo propone en serio. A pesar de contar con experiencias de éxito que le permitieron lograr el reconocimiento diplomático –a Álvaro Obregón– y la apertura del mercado estadounidense –Carlos Salinas–, las administraciones sucesoras implementaron la estrategia, mas no con la misma intensidad.

Chris Wilson, analista del Woodrow Wilson Center en Washington, sugiere que los tres grandes temas que han sido los ejes rectores de la relación bilateral son el comercio, la migración y la seguridad, e identifica un gran triunfo, un gran fracaso y un triunfo relativo del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos (Wilson, 2010: 2): 1) la aprobación e implementación del TLCAN en 1994, 2) el fracaso se notó en el rechazo total de la reforma migratoria en 2001 y 3) el triunfo medio fue en materia de apoyo a las agencias de seguridad mexicanas mediante la Iniciativa Mérida en 2008.<sup>11</sup> Así, la práctica llegó para quedarse permanente entre las estrategias mexicanas de presión.

El revisionismo diplomático de la época de Carlos Salinas, quien reinterpretó los principios de política exterior mexicana, en particular el de “no intervención”, para incidir en las decisiones de política interna estadounidense que más afectaban a México, sobre todo el ámbito comercial, representa un parteaguas en términos de lo que Jeffrey Legro denomina como el cambio de una episteme dominante o de la estructura ideacional dentro de la cual se lleva a cabo la deliberación para que éste tenga lugar (Legro, 2009: 432). A partir del cabildeo por el TLCAN, se dio un cambio estructural en la mentalidad de los funcionarios mexicanos en la manera de acercarse al gobierno estadounidense a través de bufetes de cabildeo para la gestionar de ciertos intereses.

México gasta en cabildeo cantidades de dinero muy limitadas en proporción al tamaño de su economía y a su importancia geoestratégica, lo que convierte su inversión en algo simbólico. No obstante, éste ha logrado más cuando ha gestionado sus intereses a través del cabildeo que cuando todo lo hacía solamente a través de canales intergubernamentales sin intermediarios.

Así pues, el cabildeo parece ganar cada vez más simpatías entre los políticos mexicanos como una estrategia permanente, aunque en el discurso oficial sean reacios a reconocer sus beneficios. Una revisión somera de los reportes de la FARA nos

<sup>11</sup> La Iniciativa Mérida es un acuerdo en materia de seguridad que inició en diciembre de 2008, consistente en apoyo económico, tecnológico y de capacitación a las instancias de seguridad mexicanas por parte de Estados Unidos. El Congreso estadounidense aprobó una asignación presupuestaria de 1 900 millones de dólares, de los cuales 1 100 millones le fueron entregados a la administración de Felipe Calderón en equipo y capacitación, bajo el marco de cuatro pilares: 1) desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas, 2) fortalecimiento de las instituciones públicas, 3) desarrollo de una frontera segura del siglo XXI, 4) fortalecimiento de la cohesión social (para un análisis más detallado del tema, véase Embajada de Estados Unidos en México, 2012).

permite observar que el cabildeo mexicano en Estados Unidos se convirtió en una herramienta de política exterior permanente, que se ha institucionalizado para impulsar los intereses mexicanos en Washington.

La necesidad del gobierno mexicano de asegurar la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense obedecía a la importancia que ese tratado tenía para detonar la economía y el comercio en México. Esa urgencia salinista fue la circunstancia crítica que socavó la ortodoxia política mexicana centrada en la no intervención durante el siglo xx. El cambio de la episteme no intervencionista por una estrategia mexicana que sí recurre al cabildeo para intervenir en la política interna estadounidense, se dio por los factores que Legro denomina como de cambio; es decir, 1) la coincidencia entre expectativas sociales y acontecimientos y 2) lo socialmente deseable de una experiencia subsecuente que resulta del cambio (Legro, 2009: 434).

En el caso mexicano es posible identificar cuatro ejes de cabildeo: 1) asegurar la implementación de las cláusulas del TLCAN, 2) lograr que las autoridades estadounidenses respeten en su territorio los intereses del sector agrícola mexicano, 3) lograr que se respete el fallo Avena de la Corte Internacional de Justicia y que cesen las ejecuciones contra mexicanos, sentenciados a muerte sin el debido proceso, y 4) monitorear para contrarrestar las alertas de viaje que emitió el Departamento de Estado, en las que recomendaba a los turistas estadounidenses no viajar a México en situaciones de inseguridad o desastres naturales. Estos cuatro temas se han convertido en la punta de lanza de la estrategia mexicana para los cuales se contratan de forma permanente firmas profesionales de cabildeo, en aras de que funjan como intermediarias en la relación bilateral.

Si en la administración de Carlos Salinas de Gortari se inició este cambio de visión de la política exterior mexicana, en la de Vicente Fox se reconoció públicamente su necesidad y en la de Felipe Calderón se mantuvo e, incluso, se consolidó. A pesar de ello, el cabildeo tradicional mexicano necesita mayor impulso, inversión y cuidado en la selección de los temas de mayor urgencia. Sin embargo, México lleva al menos dos décadas y media internalizando la práctica de cabildeo, perdiendo el miedo a participar en la política interna estadounidense en los temas que más le afectan y depurando sus estrategias, en la medida que incrementa su conocimiento del sistema político estadounidense.

## FUENTES

AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR y LORENZO MEYER

1989 *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena.

ANDREWS, GREGG

1991 *Shoulder to Shoulder? The American Federation of Labor, The United States, and the Mexican Revolution, 1910-1924*, Berkeley, University of California Press.

ATIEH, JAHAD

2010 "Foreign Agents: Updating FARA to Protect American Democracy", *Journal of International Law*, vol. 31, no. 2 (noviembre).

BERTRAB, HERMANN VAN

1997 "Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account", *The Washington Papers*, vol. 2, no. 1.

BIRNBAUM, JEFFREY H.

2005 "Lobbyists-Why the Bad Rap?", en A.C. Loomis, ed., *American Politics, Classic and Contemporary Readings*, Nueva York: Houghton Mifflin.

CARRILLO FLORES, ANTONIO

1978 Conferencia dictada en la Casa Naval de Morelos, en *Memoria de El Colegio Nacional*, Morelia. El Colegio Nacional.

CLIVE, S. THOMAS

1998 "Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences", *Parliamentary Affairs Review*, vol. 51, no. 4 (octubre), pp. 500-551.

DOMÍNGUEZ, JORGE I.

1997 "Mexico's New Foreign Policy: States, Societies, and Institutions", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, eds., *Bridging the Border, Transforming Mexico-US Relations*, Oxford, Rowman and Littlefield.

EISENSTADT, TODD

1992 "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, vol. 32, no. 5 (octubre-diciembre), pp. 667-702.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

2012 “Información histórica, Iniciativa Mérida. Entregas principales al 30 de noviembre de 2012”, en <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelvs%20-200813-esp.pdf>>, consultada el 26 de diciembre de 2013.

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES DE ESTADOS UNIDOS

1992 “Primera Enmienda Constitucional”, en <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-2.pdf>>, consultada el 16 de noviembre de 2015.

ESCAMILLA-HAMM, PATRICIA

2001 “How Mexico Built Support for the Negotiation of the North American Free Trade Agreement: Targeting the Mexican Diaspora in the United States”, Irvine, Calif., University of California, tesis doctoral en Ciencias Políticas.

FRANCO HIJUELOS, CLAUDIA

1988 “El cabildeo en Washington”, *Foro Internacional*, vol. 28, no. 3 (enero-marzo).

GÓMEZ ROBLEDO, JUAN MANUEL

2005 “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México C. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 5, pp. 173-220.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, GUADALUPE

2007 *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, México, CIDE.

GREEN, ROSARIO

1999 “Intervención de la embajadora Rosario Green en el 54<sup>vo</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas”, en Naciones Unidas, *54<sup>vo</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, ONU.

HALL, LINDA B.

2000 *Alvaro Obregón: Power and Revolution in Mexico, 1911-1920*, Austin, Texas, A&M University Press.

KNIGHT, ALAN

1997 "Dealing with the American Political System: An Historical Overview 1910-1995", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, eds., *Bridging the Border, Transforming Mexico-US Relations*, Oxford, Rowman and Littlefield.

KRAUZE, ENRIQUE

2002 *Siglo de caudillos: biografía política de México 1810-1910*, 1ª ed., México, Fábula.

LEGRO, JEFFREY W.

2009 "¿De dónde viene el internacionalismo estadounidense?", en A.S. Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, CIDE.

LOWERY, DAVID

2007 "Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying", *Polity*, vol. 39, no. 1 (enero).

OJEDA, MARIO

2010 *Alcances y límites de la política Exterior de México*, México, El Colegio de México.

2007 "Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba", *Foro Internacional*, vol. 47, no. 4, pp. 868-894.

PÉREZ MONTFORT, RICARDO

2006 *Down Mexico Way. Estereotipos y turismo norteamericano en el México de 1922*, México, CIESAS.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2012 *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>>, consultada el 23 de diciembre de 2013.

RABASA, EMILIO

2005 *Los siete principios básicos de la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

SANTAMARÍA, ARTURO

1998 "Los lobbies como instrumentos de política exterior de México y Cuba frente a Estados Unidos", en Maya, coord., *México en América*, vol. 1, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa/Plaza y Valdés.

SERRANO ÁLVAREZ, PABLO

2012 *Los tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

SILVA-HERZOG, JESÚS

2005 "Democracy and the International Press", en Andrew Selee, ed., *Perceptions and Misconceptions in U.S.-Mexico Relations*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center-Letras Libres.

TOLCHIN, MARTIN

1986 "Conservatives Say Deaver Case Hurts Reagan", *The New York Times*, 1º de mayo, en <<http://www.nytimes.com/1986/05/01/us/conservatives-say-deaver-case-hurts-reagan.html>>, consultada el 26 de diciembre de 2013.

TURNER, JOHN KENNETH

1908 *México bárbaro*, 55ª ed., México, Costa Amic.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

2014 "FARA First Semi-Annual Report-2014", Foreign Agents Registration Act (FARA), en <<http://www.fara.gov/annualrpts.html>>, consultada el 7 de enero de 2014.

2011 "FARA Second Semi-Annual Report - 2011", *Foreign Agents Registration Act (FARA) Reports*, en <[http://www.fara.gov/reports/FARA\\_SAR\\_12312011.pdf](http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_12312011.pdf)>, consultada el 15 de noviembre de 2014.

U. S. GOVERNMENT

2010 *Foreign Relations and Intercourse: Tittle 22*, Washington, D.C., Authenticated U. S. Government Information.

U. S. HOUSE OF REPRESENTATIVES

2010 *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Washington, D.C., U. S. House of Representatives, Secretaría de la Cámara de Representantes del Gobierno de Estados Unidos, en <[http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)>, consultada el 24 de julio de 2013.

VELASCO, JESÚS

1999 "Reading Mexico, Understanding the United States: American Transnational Intellectuals in the 1920s and 1990", *The Journal of American History*, vol. 86,



no. 2, Rethinking History and the Nation-State: Mexico and the United States as a Case Study: A Special Issue (septiembre), pp. 641-667.

WILSON, CHRIS

2010 "Mexico in the Transnationalization of U.S. Politics: Exploring the Limited Success of the Mexico Lobby", Washington, D.C., American University, en <<http://www.american.edu/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=1806031>>.